
La régulation locale de l'éducation et la direction des établissements scolaires au Portugal

Local regulation of education and school management in Portugal

João Barroso



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rechercheformation/2398>

DOI : 10.4000/rechercheformation.2398

ISSN : 1968-3936

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 30 mars 2015

Pagination : 81-94

ISBN : 978-2-84788-846-1

ISSN : 0988-1824

Référence électronique

João Barroso, « La régulation locale de l'éducation et la direction des établissements scolaires au Portugal », *Recherche et formation* [En ligne], 78 | 2015, mis en ligne le 30 mars 2018, consulté le 04 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rechercheformation/2398> ; DOI : 10.4000/rechercheformation.2398

© Tous droits réservés

La régulation locale de l'éducation et la direction des établissements scolaires au Portugal

> **João Barroso**

Universidade de Lisboa, Instituto de Educação

RÉSUMÉ : L'article présente une analyse interprétative de l'évolution récente de la gestion scolaire au Portugal, dans le contexte d'un processus cumulatif d'intégration du local dans la définition des politiques éducatives. Cette analyse s'appuie sur un ensemble de recherches conduites par l'auteur sur la problématique de la régulation de l'éducation et elle porte sur les éléments suivants : le local comme référentiel des politiques éducatives ; les référentiels utilisés pour définir l'action des chefs d'établissement ; la formation comme instrument de régulation.

MOTS-CLÉS : chef d'établissement scolaire, formation à la gestion, politique et administration de l'enseignement

Depuis les années quatre-vingt, en particulier dans les pays d'administration centralisée, l'éducation est devenue l'une des manifestations les plus visibles de la tension entre le « contrôle » (central) et l'« autonomie » (local), dans un espace local devenu un lieu mythique, régénérateur des politiques publiques d'éducation. Nous assistons, comme le souligne Ben Ayed (2009, p. 15), à « l'émergence d'un nouveau paradigme articulé autour de la question locale ». Le local est vu simultanément comme un lieu d'application, de participation, d'interdépendance et de concurrence, au carrefour de différentes logiques politiques et modes de régulation.

C'est dans ce contexte que nous avons assisté récemment au Portugal à un certain nombre de modifications législatives visant à renforcer les pouvoirs des collectivités locales, la contractualisation de l'autonomie des établissements scolaires, les caractéristiques du profil et les fonctions du chef d'établissement et la centralité de son rôle d'encadrement. Ces modifications sont apparues à la suite des politiques précédentes et se sont produites surtout dans la dernière décennie, en suscitant un changement radical des orientations définies depuis la « Révolution des Œillets » (1974-1975) pour les politiques publiques d'administration et de gestion scolaire.

Le but de cet article est de présenter une analyse interprétative de ce changement sur la base de deux axes : le local comme point d'appui des politiques éducatives ; les référentiels utilisés pour définir l'action des chefs d'établissement. Cette analyse s'appuie sur mes recherches dans le domaine de la régulation de l'éducation et de la gestion des établissements scolaires¹, mais prend aussi en compte d'autres travaux de recherche qui ont été menés au Portugal sur certaines de ces politiques².

1. L'émergence du local – L'espace local comme point d'appui des politiques publiques d'éducation

Une réflexion sur l'évolution des politiques publiques d'éducation au Portugal permet d'identifier trois façons d'envisager le local en fonction des divers référentiels politiques dominants : lieu d'application, conformément au référentiel de l'« État éducateur » ; lieu de modernisation et de mobilisation, conformément au référentiel de la « nouvelle gestion publique » ; lieu de décision et de construction d'un ordre éducatif, conformément au référentiel de la « territorialisation ». Je présente ci-dessous une description brève des caractéristiques de chacune de ces représentations du local³.

1.1. L'espace local comme lieu d'application – l'« État éducateur »

Les systèmes nationaux publics d'enseignement ont été créés par l'action de l'État au service de la consolidation de l'État-nation. L'État assure le rôle fondamental dans l'organisation et le financement de l'éducation (« État éducateur ») par le moyen d'une administration très centralisée qui vise à assurer une éducation universelle et homogène et une régulation bureaucratique-professionnelle soutenue par une « alliance entre l'État et les enseignants » (Barroso, 2000). Dans ce système, l'espace local est considéré surtout comme un lieu d'application des normes établies par le centre. Par conséquent, les contournements de la loi doivent être strictement contrôlés, bien que quelques initiatives « marginales » et « clandestines » puissent être tolérées (voir par exemple, Lima, 1992, à propos du concept d'« infidélités normatives », ou Barroso, 2007, à propos du concept d'« autonomie clandestine »).

Malgré le poids de l'administration centrale et l'application uniforme des normes communes (des caractéristiques qui appartiennent à l'ensemble de l'administration publique), dans le cas de l'éducation, les influences des mouvements pédagogiques et les intérêts professionnels et économiques des enseignants ouvrent le champ à l'existence d'espaces locaux de différenciation, même s'ils sont considérés, comme nous l'avons vu, comme illégaux et déviants.

1 J'ai publié en langue française quelques textes qui abordent des résultats partiels de ces recherches, à savoir Barroso, 2000, 2001, 2005, 2006, 2007, 2012 et Barroso et Viseu, 2006.

2 Notamment les thèses de doctorat qui ont été élaborées au Portugal sur ces politiques. Pour une analyse de ces recherches, consulter Carvalho (2014).

3 Cette catégorisation est fondée sur une interprétation plus large de plusieurs études sur l'évolution de l'administration scolaire au Portugal (et d'autres pays) qui est objet d'une présentation plus développée dans Barroso, 2013.

Cette différenciation a été faite dans les établissements scolaires, en interne ou dans leur interaction avec la communauté locale environnante. Elle est moins visible au niveau des municipalités qui, jusqu'à récemment, ont limité leur intervention éducative aux aspects périscolaires.

1.2. L'espace local comme lieu de modernisation et de mobilisation – la «Nouvelle gestion publique»

Au Portugal, depuis la fin du XX^e siècle (comme dans bien d'autres pays), on assiste à un lent processus de recomposition du rôle de l'État dans l'éducation, dans le cadre d'une «nouvelle gestion publique». Dans ce contexte, on voit se développer la déconcentration et la décentralisation administrative, l'introduction de nouveaux modes de régulation post-bureaucratique, quelques essais de modernisation et de privatisation de l'enseignement public. La rhétorique politique donne une plus grande attention et visibilité à l'espace local comme lieu d'innovation et de mobilisation pour l'amélioration du service public⁴.

L'importance du local semble associée à l'émergence de nouveaux modes de régulation. Ces nouveaux modes de régulation dits post-bureaucratiques se caractérisent surtout par le fait qu'ils ne se fondent pas, comme le modèle bureaucratique, sur la légitimité de la rationalité et de la loi, considérées simultanément comme des formes de coordination et des sources de valeurs. Comme l'affirme Maroy (2006) : «La rationalité reste valorisée, mais elle est de plus en plus réduite à la rationalité instrumentale. [...] La valorisation de l'efficacité instrumentale prime sur le respect de l'engagement civique et solidaire, sur les finalités éducatives, bref sur les rationalités en valeur qui, dans le modèle bureaucratique-professionnel, fondaient tant la standardisation des normes que l'autonomie professionnelle de l'enseignant [...]» (p. 54).

L'objectif principal de la régulation post-bureaucratique est la reformulation du rôle de l'État dans la définition, la prestation et le contrôle du service éducatif. Dans certains cas la dimension et l'action de l'État sont réduites par la création d'un marché éducatif (la décentralisation et l'autonomie visent à créer des conditions pour la concurrence entre les écoles et à promouvoir le «libre choix»). Dans d'autres cas, l'intervention de l'État dans la prestation directe de l'éducation est réduite, mais les dispositifs de contrôle et d'évaluation sont augmentés (État évaluateur).

Néanmoins, il faut noter qu'au Portugal (aussi bien que dans beaucoup d'autres pays), les changements dans ce domaine, même quand ils sont justifiés par le besoin d'adopter les principes de la «nouvelle gestion publique», se limitent le plus souvent à une modernisation cosmétique, au service de buts identiques et du même modèle de fonctionnement. Cela explique, par exemple, que, malgré la rhétorique politique sur l'importance de l'espace local (décentralisation et autonomie des écoles) et les

4 Un phénomène équivalent se déroule en France, comme l'écrit Ben Ayed (2008) : «Le territoire est fréquemment mobilisé par l'Éducation nationale comme le support de régulation et de pilotage de l'ensemble du système éducatif. Il est à ce titre considéré comme un outil de "modernisation" et de "rénovation"» (p. 655).

mesures législatives prises dans ce domaine, le Portugal a encore des scores inférieurs à la moyenne de l'OCDE en ce qui concerne la décision locale en éducation (OCDE, 2015, p.322-323).

D'une part, le discours politique met l'accent sur les principaux objectifs de la décentralisation : rapprocher le lieu de décision et le lieu d'application ; tenir compte des conditions locales ; promouvoir la participation des usagers des services publics à leur gestion ; réduire la bureaucratie d'État ; libérer la créativité et promouvoir l'innovation pédagogique.

D'autre part, dans la pratique, nous constatons que les décisions sont très limitées et les ressources disponibles très réduites. Souvent, sous le slogan de « décentralisation », l'État conserve sa centralité stratégique et le pouvoir de décision fondamental sur la prestation, l'organisation et le contrôle du service éducatif, se limitant à transférer les stratégies et des compétences instrumentales en vue de leur exécution. Dans ce processus de régulation a posteriori l'évaluation devient (par les règles et par les procédures adoptées) un puissant instrument de gouvernance associé aux dispositifs d'*accountability*.

1.3. L'espace local comme lieu de décision et de construction d'un ordre éducatif : la territorialisation

Contrairement à une perspective classique de l'analyse politique, le processus de production et de coordination de la politique d'éducation ne découle pas uniquement de l'action unidirectionnelle (de haut en bas) du gouvernement et de son administration dans une logique bipolaire centralisation-décentralisation. Il est, au contraire, un processus beaucoup plus complexe à multiples pôles et modes de régulation où plusieurs acteurs sont impliqués à des niveaux différents d'intervention.

C'est à cause de l'existence de ce processus de régulation multipolaire que l'on doit utiliser le concept de « territorialisation des politiques éducatives ». Comme l'écrit Reliant (2004), la « territorialisation des politiques publiques revient à adapter les mesures politiques aux particularités des espaces sur lesquels elles agissent afin de renforcer l'acceptabilité et l'appropriation des mesures politiques par les acteurs locaux » (p.45).

C'est un concept flou traduisant une réalité complexe et globale de transformation des rapports entre l'État et l'éducation, qui n'est pas limitée à la dichotomie traditionnelle entre « centralisation » et « décentralisation ». Comme le signale Pinhal (2010, p.250), en se référant à la situation portugaise, il faut distinguer deux situations dans la territorialisation : « le local comme cadre de réalisation contextualisée des politiques nationales » ; « le local comme cadre de production de politiques propres reposant sur : une base communautaire ; une base institutionnelle ». C'est dans cette deuxième situation que la territorialisation « correspond à la construction des politiques locales dont la conception et l'exécution sont autonomes, dans les limites de l'intervention locale définies par la loi » (*idem*, p.249).

1.4. Le débat au Portugal

Au Portugal il y a peu de mesures politiques qui correspondent aux objectifs de territorialisation présentés auparavant. La création des Territoires éducatifs d'intervention prioritaire (équivalant aux ZEP en France) pourrait en être un exemple, comme Ben Ayed (2009) le met en évidence pour le cas français⁵. Néanmoins, au Portugal, la mise en œuvre de cette politique de discrimination positive a été soumise à une logique bureaucratique (dans la définition des territoires, dans le développement des dispositifs de participation, etc.) et les résultats ne correspondent pas aux objectifs initialement fixés. La territorialisation est plus visible dans les processus informels d'intervention locale et d'ouverture de l'école à la communauté, dans les interventions des collectivités locales dans l'offre d'activités de soutien ou dans l'organisation des activités périscolaires, notamment dans le cadre des politiques « d'école à temps plein », ou dans ce que Pinhal (2010) désigne par « non-compétences »⁶.

Cependant, plus récemment, une loi (décret-loi 30/2015) a été adoptée, qui délègue un large éventail de compétences aux municipalités dans les domaines de l'administration de la santé, de la sécurité sociale et de l'éducation. Dans ce dernier domaine, il est prévu de passer des contrats avec 20 municipalités qui ont adhéré volontairement à une formalisation de l'expérience de cette délégation, pour une période de quatre ans. La généralisation de cette délégation de compétences à d'autres municipalités dépendra du résultat de l'évaluation de cette expérimentation.

Le débat qui a eu lieu dans la société portugaise en ce domaine suit les clivages mentionnés dans la typologie que j'ai proposée. Certains font référence à la taille réduite du territoire et aux mauvaises expériences de décentralisation à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle pour justifier le besoin de maintenir la domination de l'État sur la prestation du service éducatif et le renforcement du contrôle de l'administration centrale. D'autres accusent le gouvernement de vouloir « municipaliser l'éducation » en facilitant ainsi les processus de privatisation endogène par des pratiques de sous-traitance dans les domaines administratif, éducatif et financier. D'autres encore soutiennent qu'au lieu de déléguer des pouvoirs aux collectivités locales, on doit créer des conditions pour la participation des différents acteurs dans la prise de décision locale au travers des structures de médiation et des pratiques de démocratie participative.

Les chefs d'établissement participent activement au débat, avec des perspectives différentes. En général, ils se plaignent de ne pas avoir été impliqués dans la négociation du contrat. Ils critiquent aussi ce qu'ils considèrent comme un processus de « municipalisation », dans lequel le pouvoir des municipalités est le résultat non

5 « Avec la création des zones d'éducation prioritaires au début des années quatre-vingt, le territoire est apparu comme le cadre principal de la redéfinition des politiques éducatives en lien avec le traitement de la difficulté scolaire [...] ». Ben Ayed (2009, p. 7-8).

6 « [...] activité des municipalités qui, en appartenant à leur domaine d'attribution, vont au-delà des compétences clairement définies par la loi. » (Pinhal, 2010, p. 539).

seulement d'une délégation de l'administration centrale, mais aussi du transfert de compétences (dans le domaine de l'éducation) qui appartenaient aux écoles à la suite des « contrats d'autonomie » récemment signés.

Enfin, il convient de noter que, comme nous le verrons ci-dessous, ces différents points de vue sur les significations et les modes de régulation locale de l'éducation, présents dans le débat actuel sur la décentralisation et l'autonomie scolaire, ont un équivalent dans la façon dont la fonction du chef d'établissement est configurée et dans les référentiels mobilisés pour définir ses tâches, ses compétences et sa formation.

2. Les référentiels des chefs d'établissement scolaire

L'émergence du local, dans ses différentes significations et logiques, introduit un changement dans la relation entre le centre et la périphérie et implique un ordre éducatif construit sur la tension entre le « contrôle étatique » et « l'autonomie locale ». La construction de cet ordre est fortement politique. Nous sommes en présence d'une action publique réunissant les différentes parties prenantes, à différents niveaux, avec différents pouvoirs et différentes responsabilités, qui sont impliquées dans la définition, la mise en œuvre et la reformulation des normes et des règles qui guident les acteurs. Par conséquent, pour analyser et comprendre ce processus, il faut prendre en compte (comme indiqué par Cribb et Gewirtz, 2007) les différentes dimensions dans lesquelles une tension s'exerce entre « contrôle » et « autonomie » : les lieux (centre, périphérie, territoire, école, communauté, etc.) ; les domaines (programmes, pédagogie, finances, relations, etc.) ; les modalités (rôle des dirigeants, des politiciens, des experts, des professionnels, type d'instruments, poids respectif des individus, des collectifs, de l'institution, etc.).

Cette tension, qui affecte particulièrement l'action des chefs d'établissement, est visible dans les différentes façons de concevoir leur fonction et dans les référentiels auxquels ils se rapportent.

Dans l'évolution de la gestion scolaire au Portugal, on voit apparaître différentes rationalités et différentes façons de définir la fonction du chef d'établissement qui correspondent à quatre « mondes »⁷ distincts : l'administration, l'établissement d'enseignement, l'entreprise, le territoire. Comme je le disais ailleurs (Barroso, 2012, p. 60), le « monde » de l'administration renvoie à une conception bureaucratique, étatique et administrative où le chef d'établissement est considéré avant tout comme un représentant de l'État à l'école, exécutant et surveillant le respect des normes émanant du pouvoir central et constituant un lien / un contrôle entre le Ministère et son administration centrale ou régionale et l'ensemble des enseignants et des élèves qui fréquentent l'école.

7 J'utilise ici le concept de « monde » emprunté à Boltanski et Thévenot (1991) et que Derouet (2000) a utilisé aussi dans le livre qu'il a dirigé *L'école dans plusieurs mondes* : les mondes correspondent aux cadres de référence que les gens utilisent pour justifier leurs actions ou aux principes généraux communs qui coordonnent l'action.

Le « monde » de l'établissement correspond à une conception corporatiste, professionnelle et pédagogique, où le chef d'établissement est considéré comme un *primus inter pares*, un intermédiaire entre l'école (en particulier entre les enseignants) et les services centraux ou régionaux du Ministère, assurant la défense des intérêts pédagogiques et professionnels des enseignants face aux contraintes bureaucratiques et financières imposées par l'administration.

Le « monde » de l'entreprise correspond à une conception managériale, où le chef d'établissement est considéré comme s'il était le gestionnaire d'une entreprise, qui se soucie surtout de l'administration des ressources, de la formation et des compétences techniques spécifiques et dont l'objectif majeur est d'assurer l'efficacité et l'efficience des résultats.

Le « monde » du territoire correspond à une conception politico-sociale, où le chef d'établissement est considéré comme un négociateur, un médiateur entre logiques et intérêts différents (parents, enseignants, élèves, groupes sociaux, intérêts économiques, etc.), en vue de parvenir à un accord ou à un engagement local par rapport à la nature et à l'organisation du « bien commun » éducatif que l'école doit garantir à ses élèves.

On peut distinguer ces « mondes » d'après trois types de référentiels⁸ – politique, cognitif et fonctionnel – pour construire une typologie descriptive des divers chefs d'établissement, comme l'illustre la figure suivante :

Mondes	Référentiel politique	Référentiel cognitif	Référentiel fonctionnel
Administration	État éducateur	Bureaucratie	Chef
Établissement	Professionalisme enseignant	Pédagogie	<i>Primus inter pares</i>
Entreprise	Marché	Management	Manager professionnel
Territoire	Communauté	Développement local	Médiateur

Tableau 1 : Référentiel pour l'action du chef d'établissement (© J. Barroso, 2014)

Les chefs d'établissement qui se situent dans le « monde » de l'administration adoptent comme référentiel pour l'action politique le modèle de « l'État éducateur » qui assure la prestation de l'éducation publique et conserve le contrôle sur la définition et le fonctionnement du système éducatif par le biais d'une administration centralisée. La connaissance mobilisée appartient au domaine de la bureaucratie, où les aspects juridiques et administratifs ont un rôle essentiel. L'image fonctionnelle du chef d'établissement est dominée par une vision hiérarchique dont le « chef » est le modèle de référence.

⁸ J'utilise ce terme avec la signification proposée par Muller (1990) : « [...] image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde, c'est le référentiel d'une politique » (p. 60).

Les chefs d'établissement qui se situent dans le « monde » de l'établissement valorisent dans l'action politique les valeurs de la profession enseignante, en particulier celles renvoyant à sa mission de service public. La connaissance mobilisée est, avant tout, la pédagogie dans son sens plus large de « sciences de l'éducation ». L'exercice de leurs fonctions est conditionné par la reconnaissance de l'autorité collégiale où la confiance entre pairs est cruciale.

Les chefs d'établissement qui se situent dans le « monde » des entreprises valorisent dans l'action politique les valeurs du marché, de la compétition et de la concurrence. La connaissance mobilisée est, avant tout, le management couvrant des domaines variés comme le développement organisationnel, la planification, le marketing, la gestion des ressources humaines, etc. Dans l'exercice de leurs fonctions, l'image dominante est celle de l'« exécutif », du manager professionnel.

Les chefs d'établissement qui se situent dans le « monde » du territoire valorisent dans leur action la dimension communautaire, l'action publique délibérative, l'intervention sociale. La connaissance mobilisée est liée au développement local et à l'étude des processus sociaux. Dans l'exercice de leurs fonctions, l'image dominante est celle de l'animateur, du médiateur, du connecteur et de l'interlocuteur entre les différents partenaires locaux.

Il faut noter cependant que ces types n'existent pas « à l'état pur » et qu'ils sont utilisés dans la définition de différentes catégories d'analyse pour mettre en évidence la diversité des projets et des façons d'exercer les fonctions de chef d'établissement.

Derouet (2000, p. 141) écrit que le chef d'établissement est obligé d'« agir dans plusieurs mondes ». Cela ne signifie pas qu'il faille mettre tout sur le même plan, mais plutôt trouver l'équilibre entre différents pôles d'influence, faire la traduction entre différents référentiels, passer parmi différents réseaux, etc. Ce travail exige de l'autonomie pour tenir compte du contexte et de la spécificité des différents acteurs et implique que le chef d'établissement joue différents rôles, ce qui renforce le caractère multidimensionnel du métier.

Souvent, indépendamment du cadre légal, les chefs d'établissement sont obligés de jouer, simultanément, plusieurs rôles : « représentant » (agent) des autorités politiques et administratives, pour assurer la conformité des normes ; « leader éducatif et pédagogique », pour orienter et coordonner l'action des enseignants et des élèves ; « directeur exécutif » (administrateur délégué) pour assurer une gestion efficace des ressources ; animateur (médiateur) pour garantir et arbitrer la participation de la communauté scolaire et locale.

Cette diversité de référentiels, de rôles et de fonctions a une incidence sur la régulation du travail des chefs d'établissement par les autorités administratives et sur leur formation en particulier.

3. La régulation du travail du chef d'établissement et sa formation

Compte tenu de la diversité de référentiels pour définir les fonctions et le profil de compétence du chef d'établissement, les processus de régulation normative deviennent peu efficaces, bien qu'ils n'aient pas été abandonnés. Au Portugal, cette régulation normative continue d'être faite spécialement par l'inspection. Elle assure le contrôle de conformité de la gestion avec le cadre juridique, mais aussi l'évaluation externe des écoles effectuée par des équipes d'inspecteurs. Cette évaluation externe correspond à une sorte de régulation par les résultats et s'appuie sur une autoévaluation menée par le chef d'établissement et par un comité créé à cet effet.

Au Portugal, la collecte et le traitement numérique de toutes sortes d'informations sont aujourd'hui des éléments essentiels d'intensification du travail des chefs d'établissement et donnent lieu à un puissant dispositif de contrôle de l'administration centrale sur les établissements. Cette information est utilisée non seulement à des fins d'inspection, mais agit aussi au niveau de la définition et de l'évaluation des « contrats d'autonomie » conclus avec les établissements scolaires.

De plus, la régulation du travail du chef d'établissement continue à se faire en amont par la formation initiale. Depuis 2008, dans la définition des critères de candidature pour l'élection du chef de l'établissement par le *Conselho Geral*, la priorité est donnée aux enseignants qui ont une formation initiale spécifique en administration de l'éducation, fournie par des institutions d'enseignement supérieur. S'il n'y a pas de candidats possédant cette formation spécifique, une expérience dans la fonction de direction pendant un mandat complet (entre deux et quatre ans) est exigée. Depuis les années quatre-vingt, l'offre de cours de deuxième et troisième cycles (master et doctorat) en administration de l'éducation, par les facultés et les départements d'éducation des universités (et dans le cas du master, aussi par les instituts polytechniques), a connu une augmentation significative. Cette formation a évolué d'un programme axé sur les aspects juridiques et administratifs à un programme centré sur les aspects organisationnels (sociologie des organisations éducatives) et politiques (administration et politique éducative)⁹.

Cependant, avec le développement d'une perspective plus gestionnaire de la direction scolaire, des cours de formation organisés par les entreprises sont apparus au Portugal. Les cours destinés aux chefs d'établissement résultant d'un partenariat entre Microsoft et l'administration centrale du ministère de l'Éducation constituent l'un des exemples les plus significatifs.

Mais la régulation du travail du chef d'établissement n'est pas limitée à ces cours de formation initiale et continue. On assiste, maintenant, dans le cadre d'une régulation

9 Sur l'évolution de la formation des chefs d'établissement au Portugal on peut consulter Silva, 2006.

plus «soft» à la diffusion des «bonnes pratiques» comme stratégie de changement (et de formation) des enseignants et des chefs d'établissement.

L'utilisation des *evidence-based practices* (pratiques fondées sur des preuves) comme instrument de régulation (soit les *best practices* ou le *what works* des Anglo-saxons) vise à introduire, dans la politique, dans l'enseignement et dans la gestion scolaire, un nouveau type de connaissance qui est considéré par ses promoteurs comme : plus scientifique qu'étatique ; plus pragmatique qu'idéologique ; plus technique que politique ; plus pratique que théorique ; plus proche des enseignants et des écoles que des bureaucrates et de l'administration. Ce qui fait des «bonnes pratiques» un instrument de régulation c'est le fait qu'elles deviennent simultanément : un mode de gouvernement ; une norme pour la recherche ; un référentiel pour le travail du chef d'établissement et pour les enseignants ; un programme d'amélioration et de formation ; un dispositif d'évaluation ; un système de reddition de comptes (*accountability*).

En effet, le recours aux «bonnes pratiques» permet de gouverner d'une manière plus «persuasive», reconnaissant l'autonomie aux acteurs pour sélectionner les «meilleures pratiques» qui sont fournies par des organismes officiels, selon des critères énoncés comme ceux de la «rationalité scientifique». Il donne aux experts et aux chercheurs une indication précise sur la recherche qui sera financée par les organismes publics (et indirectement par les entités privées) et sur les types d'études qu'ils devront faire pour soutenir les politiques publiques (recherche expérimentale, de type évaluative et particulièrement quantitative). De plus, il renforce la dimension technique du travail des enseignants et des chefs d'établissement, en relativisant sa dimension éthique et réflexive, en contribuant au processus de désinstitutionalisation de l'identité de ces professionnels (comme le souligne Dubet, 2002). On ne fait plus ce qui est bien ou ce qui est juste, mais ce qui «doit être» pour être en conformité avec les répertoires officiels de «pratiques qui marchent» (remplacement de la logique de création par la logique d'imitation). Les «bonnes pratiques» fixent les objectifs des programmes d'amélioration des établissements, de la formation des enseignants et des chefs d'établissement dont la priorité est désormais de savoir ce qui fonctionne et d'apprendre à le mettre en pratique. Il centre l'évaluation des performances des chefs d'établissement et des enseignants sur leurs compétences à utiliser les «meilleures pratiques» et juge leurs résultats en comparant ceux qui sont obtenus par ces pratiques. Enfin, il donne de la visibilité au travail de l'enseignant et du chef d'établissement et permet d'utiliser l'«évidence» de la réussite ou de l'échec pour en rendre compte aux différentes parties prenantes (*stakeholders*).

Au Portugal, bien que l'on ait pris plusieurs initiatives dans le domaine de l'administration publique en général (très influencées par la Nouvelle gestion publique), le concept de «bonnes pratiques» dans le domaine de l'éducation est utilisé surtout comme un argument rhétorique pour identifier ce qui devrait être fait pour améliorer la pratique des enseignants et des chefs d'établissement ou pour justifier

certaines options du gouvernement. Dans le premier cas, on mentionne des pratiques des enseignants ou des écoles considérées comme «de bonnes pratiques» sans que les critères de cette évaluation soient justifiés. Dans le deuxième cas, la référence aux «bonnes pratiques» semble légitimée par son origine, généralement associée aux pays qui occupent les premières positions du classement du PISA. Dans les deux cas, on n'a pas (comme aux États-Unis, en Angleterre ou en Australie) des organisations ou des services qui produisent des études expérimentales systématiques ou des méta-analyses mettant en évidence ce qui fonctionne.

Conclusion

L'émergence du local comme lieu de décision et la coexistence de référentiels multiples pour la fonction de chef d'établissement sont deux caractéristiques fondamentales de l'évolution de la gestion scolaire au Portugal. Comme nous l'avons vu, cette évolution est le résultat d'un processus de sédimentation de manières différentes de comprendre le local et le travail du chef d'établissement. L'existence simultanée des différents référentiels rend les politiques éducatives «hybrides» (du point de vue des principes et des pratiques) et très dépendantes de la conjoncture gouvernementale et de la dynamique de l'action publique dans lesquelles elles s'inscrivent.

Au Portugal la situation actuelle (dans le cadre de «la politique d'austérité» menée à la suite de la crise financière de 2008) se caractérise par une conjoncture favorable à l'adoption d'une conception managériale de la politique éducative, dans le sens proposé par Ball (2005, p. 5) : «système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion privée» et qui, d'après cet auteur, «a été le mécanisme central de la réforme politique et de la réingénierie culturelle du secteur public dans les pays nordiques au cours des 20 dernières années» (*idem*).

C'est dans ce contexte politique que nous assistons à une intensification du discours mythique de la gestion (Barroso, 2012) où le directeur est vu comme une sorte de super-héros, soutenu par les «bonnes pratiques», qui assure seul l'amélioration des établissements scolaires. Ce discours ne tient pas compte de la complexité de leur situation de travail et des dilemmes auxquels il fait face dans le cadre d'une multirégulation contradictoire qui conditionne en permanence son action.

Il y a beaucoup de chefs d'établissement qui vivent aujourd'hui, une sorte de schizophrénie fonctionnelle (Marechal-Gardez, 2004), dans une tentative pour répondre aux injonctions paradoxales émises par l'administration ou pour concilier l'obéissance aux directives des autorités gouvernementales avec la diversité des contextes dans lesquels ils opèrent. D'autres adoptent une attitude plus réaliste, abandonnant souvent les idéaux d'autonomie qui constituaient la base de leurs «programmes d'action» et se tournant vers une conception minimaliste de la fonction encadrée par le strict respect des «ordres supérieurs». D'autres encore pratiquent une sorte de «pragmatisme

stratégique» (voir à cet égard Halpin et Moore, 2006), traduit par une gestion en fonction de la conjoncture, faisant l'alternance entre compromis et résistance, entre acceptation et réaction, en cherchant à sauvegarder l'action politique locale sans se soumettre totalement aux directives centralisées.

Dans tous les cas, la formation peut avoir une importance accrue si elle se centre sur l'expérience des chefs d'établissement et permet de renforcer leurs compétences politiques et relationnelles.

João Barroso

jbarroso@ie.ulisboa.pt

Bibliographie

- Ball, S. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n°126, p.539-564. Récupéré [le 27 mars 2015] de <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n126/a02n126.pdf>>.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue française de pédagogie*, n° 130, p. 57-71.
- Barroso, J. (2001). L'État et la régulation locale de l'éducation. Réflexions sur la situation au Portugal. In Y. Dutercq (dir.) *Comment peut-on administrer l'école?* Paris : PUF, p. 95-107.
- Barroso, J. (2005). Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulations. In Y. Dutercq (dir.) *Les régulations des politiques d'éducation* (p. 151-171). Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Barroso, J. (2006). La régulation de l'éducation comme processus composite : le cas du Portugal. In C. Maroy, *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe* (p. 281-314), Paris : PUF.
- Barroso, J. (2007). L'autonomie et la gestion de l'école publique : entre le marché, le managerialisme et la démocratie. In J.-L. Derouet et R. Normand (dir.) *L'Europe de l'éducation : entre management et politique*. Lyon : Institut national de recherche pédagogique, p. 85-100.
- Barroso, J. (2012). La gestion scolaire, entre modernisation et exigence démocratique. Le cas de Portugal. *Revue Internationale d'Éducation – Sèvres*, n° 60, p. 55-64. Récupéré [le 27 mars 2015] de <<http://ries.revues.org/2486>>.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), p. 13-26. Récupéré [le 27 mars 2015] de <<http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf>>.

- Barroso, J., Viseu, S. (2006). De la régulation par l'offre scolaire à la régulation par la demande : le cas de Lisbonne. *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 51-61.
- Ben Ayed, C. (2008). Territorialisation de l'action éducative. In : A. Van Zanten (dir.) *Dictionnaire de l'éducation* (p. 653-655). Paris : PUF.
- Ben Ayed, C. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*. Paris : PUF
- Boltanski, L., Thevenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.
- Carvalho, L. M. (2014). *A Construção de Conhecimento sobre Políticas Públicas de Educação em Portugal. Um estudo descritivo e interpretativo de Teses de Doutoramento realizadas na área científica da Educação, em universidades portuguesas (2000-2012)*. Lisbonne, Portugal : Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Récupéré [le 27 mars 2015] de <<http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/11597/1/A%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20Conhecimento.pdf>>.
- Cribb, A., Gewirtz, S. (2007). Unpacking Autonomy and Control in Education: some conceptual and normative ground work for a comparative analysis. *European Educational Research Journal*, Vol. 6, n°3, p. 203-213. Récupéré [le 27 mars 2015] de <<http://eer.sagepub.com/content/6/3/203.full.pdf+html>>.
- Derouet, J.-L. (dir.) (2000). *L'école dans plusieurs mondes*. Bruxelles, Belgique : De Boeck.
- Dubet, F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Éditions du Seuil.
- Halpin, D., Moore, A. (2006). Educational Professionalism in an Age of Uncertainty. The Emergence of Eclectic & Pragmatic Teacher Identities». *Hitotsubashi journal of social studies*, 38(2), p. 119-140. Récupéré [le 27 mars 2015] de <<http://hdl.handle.net/10086/13802>>.
- Lima, L. C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974 -1988)*. Braga, Portugal : Universidade do Minho, Instituto de Educação.
- Marechal-Gardez, D. (2004). Un nouveau rôle du chef d'établissement : animer une équipe. Les enjeux du paradoxe autonomie/dépendance. Contribution à la 7e Biennale de l'Éducation et de la Formation, organisée par l'INRP et l'APREIF. Récupéré [le 27 mars 2015] de <<http://www.inrp.fr/biennale/7biennale/Contrib/longue/423.pdf>>.
- Maroy, Ch. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris : PUF
- OCDE (2015). *Perspectives des politiques de l'éducation 2015 : Les réformes en marche*. Paris : Éditions OCDE. En ligne : <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264227330-fr>>(consulté le 27 mars 2015).

- Pinhal, J. (2010). *Les municipalités portugaises et l'éducation. Treize ans d'interventions (1991-2003)*. Sarrebruck, Allemagne : Éditions universitaires européennes.
- Reliant, C. (2004). *L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique? Fonctions et usages de l'expertise socio-économique dans la politique d'aménagement des zones inondables en France et en Angleterre*. Mémoire de thèse. Paris : École nationale des ponts et chaussées. Récupéré [le 27 mars 2015] de <http://tel.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/499930/filename/These_RELiant.pdf>.
- Silva, G. (2006). *Modelos de Formação em Administração Educacional. Um estudo centrado na realidade portuguesa*. Braga, Portugal : Universidade do Minho, Instituto de Educação.

Abstract

Local regulation of education and school management in Portugal

ABSTRACT: This article presents an interpretive analysis of recent developments in school management in Portugal within the context of a cumulative process of integrating the educational policies. This analysis is based on the author's research on the issue of regulating education, and covers the following: the local as a reference of educational policies, the frames of reference used to define the principal's action, and training as a regulatory tool.

KEYWORDS: : headteacher, management education, educational policy and administration